

地域政策の新しい役割と欧州統合

八 木 紀一郎

New Added Value of European Regional
Policy for the European Integration

Kiichiro Yagi

2 0 1 6. 3

『摂南経済研究』第6巻 第1・2号 別刷
摂南大学経済学部

研究ノート

地域政策の新しい役割と欧州統合 *

八木 紀一郎

New Added Value of European Regional
Policy for the European Integration

Kiichiro Yagi

* 本研究は JSPS 科研費 22402024 の助成を受けたものです。

1. 市場統合の補償から「新しい成長」の手段へ
 2. 欧州地域政策の歴史と現状
 3. 地域政策をめぐる論議－ 2000 年から 2006 年－
 4. 第 5 期の地域政策に向かって
- 補 . 第 5 期多年度財政枠組 (MFF2014 － 2020) の概要

1. 市場統合の補償から「新しい成長」の手段へ

21 世紀初頭において欧州連合（以下 EU）は、共通通貨ユーロを実現しただけでなく、旧東欧諸国の加盟を受け入れ、地理的拡大とともに統合の深化を誇らかに語っていた。EU 内周辺諸国の高成長は中心諸国の経済にも好影響を与え、統合欧州の課題は知識基盤経済の確立によって北米・東アジア諸国にまけない競争力をつけることだとされていた。しかし、このバラ色の展望は 2008 年の世界金融恐慌以来暗転した。

欧州の金融機関が軒並み弱体化しただけでなく、財政の健全性に疑いをもたれた諸国の国債が信用を失い、ギリシア、アイルランド、ポルトガルと救援を必要とする諸国が次々に現れた。財政調整の制度のない EU では、救援は自動的にはおこなわれず、あくまでそれぞれの国ごとの財政再建が基本である。そのため救援の条件として、しばしば政権交代さえも伴う財政緊縮を要求された諸国では EU への不満が高まった。他方、救援する欧州中央銀行などを支える側の国でも次から次へと続く負担に対する国民の不満が噴出した。EU は財政主権を有する独立国の経済的連合というその制度上、はじめから想定されていない事態に直面した。それだけでなく、経済危機のなかで失業が増加した英仏などの先進国においても、外国人排斥の風潮にのって反 EU のナショナリズムが強まり、欧州議会でも無視できない勢力となった。もともと反 EU の意識の強いイギリスは EU にとどまるかどうかの国民投票すら余儀なくされそうな情勢である。

しかし、欧州統合の現在を客観的に判断するには、危機や対立の側面をみるだけでなく、繰り返し現れる対立、あるいは潜在的な対立のなかからなんとか妥協を成立させてきた EU の現実的な姿を視野に入れなければならない。いったん妥協が成立すると、それは対立者どうしをむすびつけるカスガイになる。代表的な例が共通農業政策（CAP）と最近ではしばしば結束政策（Cohesion Policy）¹ともよばれる欧州地域政策である。この研究では、農業という特

¹ 欧州地域政策は欧州委員会（European Commission）のなかで地域総局（Directorate-General for Regional and Urban Policy）が所管する EU の政策分野の総称であるが、1992 年のマーストリヒト条約に「経済的・社会的結束」という目的が書き込まれて以来「結束政策 Cohesion Policy」とよばれることが多い。この政策に用いられる資金には、後に本文中で説明する ERDF、ESF、Cohesion Fund、EMFF、EAFRD の 5 基金があり、それらは総称して構造基金とよばれるので、構造政策という語も、地域政策、結束政策と同様の意味で用いられている。なお、2014 年改革で基金の併用が可能になり、また申請手続きの統一化がおこなわれたので、5 基金をまとめて ESIF（European Structural Investment Funds：欧州構造政策基金）と呼んで一括説明す

定産業とその従事者の利害から完全には脱しきれない CAP ではなく、地域という政策統合の場を有する政策領域の新しい動向を研究対象にする。それは市場統合の代償として各国利害の妥協から生まれた欧州地域政策が、地域を基礎においた成長という新しい視点から再編成されようとしていることに注目するからである。² 欧州地域政策は、2S1I（「知的な成長 smart growth」「持続可能な成長 sustainable growth」「包摂的な成長 inclusive growth」）を掲げる成長戦略（欧州 2000）³ の政策手段の枢要部分として、CAP の一部も含めて、科学技術政策、環境政策、社会政策と融合しながら再編成されようとしている。

現時のギリシア危機などに露呈している欧州の財政金融機構の不備がどのように解決されるかという喫緊の課題の重要性を否定するわけではない。しかし、一般に、とくに日本では、関心の薄い EU の地域政策⁴ について、その実態とその再編成の方向性を紹介することにもそれなりの価値があることと思われる。

第一には、地域政策は首脳レベル、あるいは政府間での合意にもとづいて規制的なルールとして、あるいはアドホクな課題として取り組まれる政策領域とは異なって、EU が独自の中期予算計画（多年度財政枠組：MFF）のもとに日常的に展開している政策であることによる。加盟国間の資金再分配を伴って実施されるこの政策が、欧州各国（特に受益国・受益地域・受益者）を EU に結び付けているからである。新しい MFF の策定が近づくごとに加盟国政府と欧州委員会・欧州議会などが数年かけて交渉をおこなうが、いったん策定されるならば MFF 期間のあいだ⁵ は欧州という名前を冠した活動が持続する。それは金融・市場統合・外交等の

ることもおこなわれている。

² EU 財政における結束政策の意義の増大に注目した論文としては、名取（2007）、豊（2008）（2010）を参照されたい。なお EU 研究・教育の教科書 McDonald, F. and Dearden, S. eds. (2005), Wallace, H., Pollack, M. A., and Young, A. S. eds. (2010) のなかの関連章も有益である。このノートでは、結束政策についての欧州委員会の最新の公式報告書（「第 6 次結束政策報告」：EC(2014)）および Bachtler, Mendez, and Wishlade (2013) に多くを依存している。

³ 2010 年 6 月に欧州理事会によって採択された「欧州 2020」（EC(2010a)）は、この 3 つの「優先事項」とともに、① 20-64 歳人口の就業率を少なくとも 75% に引き上げる ② 研究・開発に対 GDP 比 3 パーセントを投資 ③ 温室効果ガス排出を対 1990 年比で少なくとも 20% 削減、条件が整えば 30% 削減。エネルギー効率を 20% 高める ④ 中等教育の中断率を 10% まで引き下げ、30-34 歳年齢層中の高等教育および専門職業教育修了者の比率を少なくとも 40% に高める ⑤ 貧困ライン以下で生活している市民の数を 25% 削減して、2000 万人以上を貧困と排除から救出する、という 5 つの主要目標をかかげている。中村（2015）は、5 年経過後の中間総括として、社会的排除の克服＝包摂的成長をかかげながら債務危機諸国に緊縮を強いる等の矛盾が露呈していることを指摘している。

⁴ 例外は EU の地域政策について、その成立から 21 世紀初頭にいたるまでを総覧的に検討した辻（2003）である。その他、経済史研究者、地方財政研究者、行政担当者の側から欧州地域政策に関心が向けられることがあるが、システムティックな研究になってはいない。

⁵ 中期財政期間と約されることもある。MFF 期間は 5 年以上とされているが、最近では 2000-2006 年、2007-2013 年、そして最新の 2014-2020 年と 7 年間になっている。なお交付が約束された年度と実際にプログラムが動き出して支出された年度は異なり、またすべてのプログラムが予定通りに実施されることも限らないので、約束（commitment）の数値よりも支払い（payment）の数値の方が少なくなるのが通例である。

領域外で EU が独自の活動をおこなっている、いわば EU の現場レベルの存在理由になっているのである。

第二には、EU はこの政策領域とそれに従来向けられていた政策資金（構造基金）をその野心的な成長戦略（欧州 2020）を実現するための政策として再編成しようとしていて、それは現在の日本で成長戦略や地域振興政策を考える際にも参考になると思われるからである。EU の地域政策は、それが単に生産要素の円滑な移動を妨げるだけにとどまるならば、市場の統合によって経済的な効率を高めようとする欧州統合の基本目的に背反する正当化不可能な政策である。しばしばその経済的な合理性に疑問が投げかけられるこの政策が市場統合に対する補償あるいは再分配の政策として誕生したことが、新しい成長戦略を掲げる EU に独自の資金と政策展開可能性を与えることになったのである。これも欧州統合のパラドクスの一つであろう。

欧州地域政策の最新の動向は、2014 年からの多年度財政枠組（MFF2014-2020）にしたがった政策の配列のなかに現れている。しかし、この最新の動向は実施にとりかかったばかりかその準備がおこなわれている段階で、実地の進展報告が出るにはほど遠い。したがって、本稿ではまず欧州地域政策についてその歴史や政策内容、運営方式についておさらい⁶をしたあと、現在の再編成の直前の 2000 年代の地域政策の実態について説明する。その後、2000 年代の地域政策の改革をめぐる議論について検討し、そのうえで今期 MFF 開始以来取り組まれている最新版の政策についてみていきたい。

2. 欧州地域政策の歴史と現状

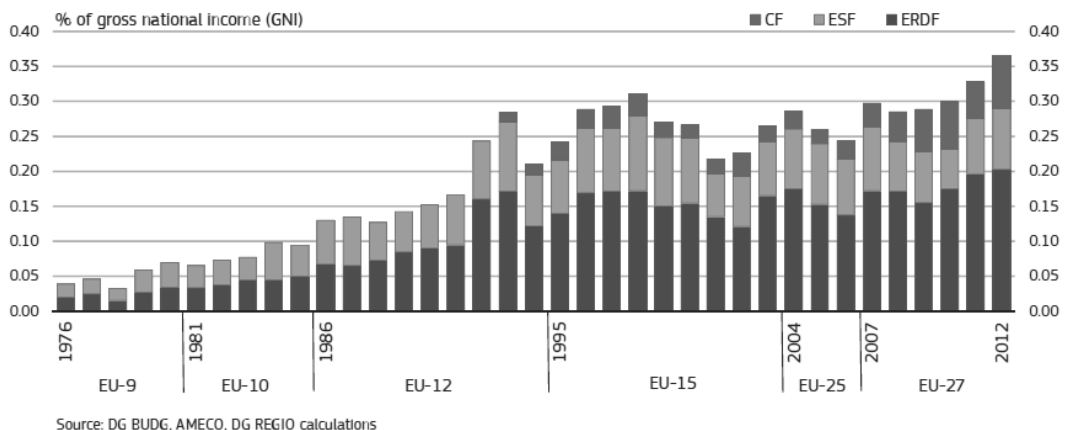
欧州地域政策が本格的に開始されたのは、その主要財源である欧州地域開発基金（ERDF）が設けられた 1975 年であるとされることが多い。もちろん 1957 年に成立した当初の欧州共同体（当時は EEC）に地域問題にたいする配慮がまったく欠けていたわけではない。1956 年の「スパーク報告」は市場統合による経済発展に取り残される低開発地域の活性化が共同課題になることを指摘していた。しかし、原加盟 6 カ国のなかで南部イタリア問題をかかえるイタリアを除いては地域政策を共同体全体の課題とする誘因は乏しかった。地域開発の課題は基本的には加盟各国の国内政策の問題とみなされ、野心的な開発政策に対しては欧州投資銀行（EIB）の優遇融資で対応できると考えられていた。当時共通の問題と考えられていたのは衰退工業地帯における失業と産業転換問題であり、そのために労働者の雇用および移動促進のために 1960 年に設けられた欧州社会基金（European Social Fund : ESF）が利用されたが、それは低開発地域の振興の問題とは別個の問題と考えられていた。

しかし 1970 年代はじめに旧 EFTA のイギリス、アイルランド、デンマーク 3 国が EC（1967 年から EC に呼称変更）に加盟（第一次拡大の実現は 1973 年）する見込みが明らかになると、

⁶ 詳しくは辻 (2003)、清水 (2010) を参照。

低開発地域の開発問題はイタリア 1 国だけの問題ではなくなった。そのうえ 1960 年代に先行して発展していた CAP だけではイギリスは一方的な支払い過多になり英国内の加盟反対派を勢いづけかねないという懸念があった。イギリスはウェールズやスコットランドに低開発地域をもつだけでなく炭鉱地帯などの産業衰退地域を有していたので、地域政策にかんして受益の可能性があった⁷。地域政策を目的にかかげる欧州地域開発基金 (ERDF) が設けられた背後には、このような事情があった。これに 1960 年から存在していた ESF、共通農業政策のうち農村開発にかかわる欧州農業指導保障基金ガイダンス部門 (EAGGF-Guidance : 1962 年発足)⁸ の 3 基金 (後 2 基金についてはその一部。これら 3 基金に後に創設される結束基金 (Cohesion Fund)、漁業指導金融手段 FIFG⁹ を加えた 5 基金がまとめて構造基金と呼ばれる) が欧州地域政策の資金として利用可能になった。

図 1 加盟国 GNI 比でみた結束政策支出 (1976-2012)



出所 : EC(2014) p.180

⁷ それでも大幅な純支払国になったイギリスは強硬に異議を唱えたため、EU は 1984 年の首脳会議で同国に対しては純支払い額の 65 パーセントを払いもどす、いわゆる「英国リポート」を認めざるをえなくなった。地域政策についてもイギリスは純支払国であるので、つねに地域政策の拡大に反対し、その再国民化をしばしば要求する。

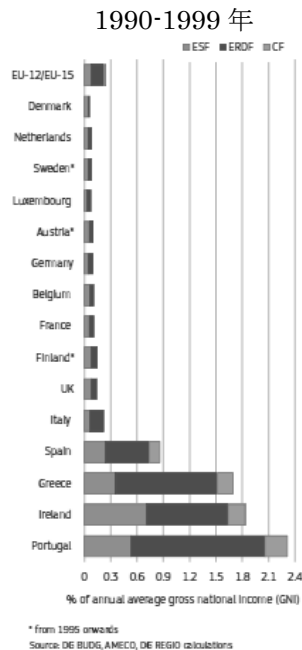
⁸ これは 2007 年に廃止され、EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) に引き継がれた。

⁹ 欧州の漁業政策は、はじめ共通農業政策の一環として、欧州農業指導保障基金 EAGGF (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) から支出されていたが、1993 年に共通漁業政策の樹立にともない、FIFG (Financial Instrument for Fisheries) が創設された。のち 2007 年に EFF (European Fisheries Fund) となり、2014 年にさらに EMFF (European Maritime and Fisheries Fund) に再編された。

図1は「第6次結束政策報告」(EC(2014))から取ったもので、ERDFとESF、それに1993年発足の結束基金(Cohesion Fund)を加えた地域政策への支出の推移を加盟国の対GNIパーセントで示している。(結束基金は国民一人あたりGNPが加盟国全体の平均の75パーセント以下の諸国だけを対象にした主としてインフラ整備のための資金で、1990年代の15加盟国の時期にはスペイン、ギリシア、アイルランド、ポルトガルの4国がその受領国であった。)当初は対GNI比0.05パーセントにも満たなかった支出が1980年代をとおして増加し、1990年代には約0.25パーセント前後に達し、2000年代後半には0.3パーセントを超えかけていることが見て取れる。

図2の1、2、3は1990-1999年、2000-2006年、2007-2012年の3期にわけてこの政策による支出が受取国の対GNI比で何パーセントにあたるかを示している。15加盟国の時期には結束基金の対象でもあった先の4カ国が対GNI比で1パーセントを超えるか、あるいはそれに迫る資金を受け取っていた。25のち27加盟国の時期には、この4カ国に新規加盟国が加わり、2000年代後半にはポーランド、ハンガリー、バルト3国は先の4カ国の受取割合を凌駕して対GNI比2パーセント台の資金を得ている。これらの資金受取国にとっては、構造基金からの援助は国民経済にとって死活の意義をもっている。¹⁰

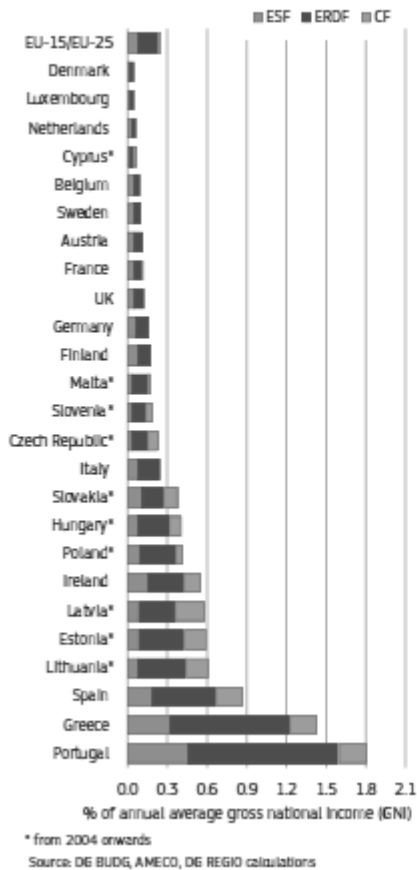
図2-1 結束政策支出の対象国GNI比(%)



出所: EC(2014) p.181

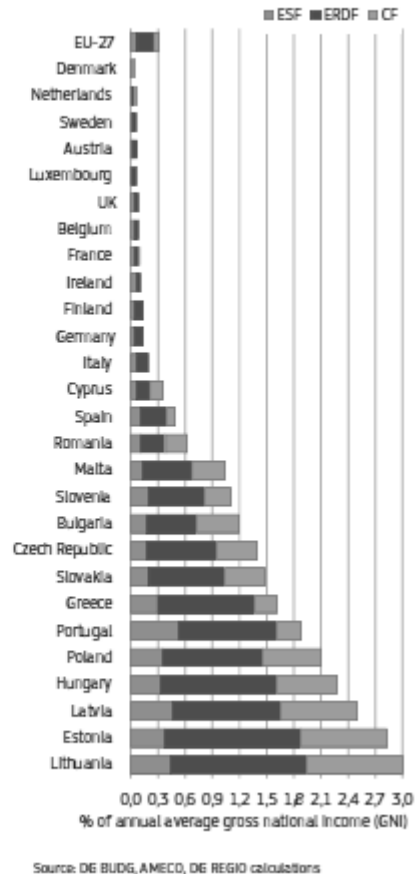
¹⁰ 中東欧の新規加盟国8カ国についての欧州結束政策の効果について喜田(2014)を参照。

図 2-2 同 2000-2006 年



出所：EC(2014) p.181

図 2-3 同 2007-2012 年



出所：EC(2014) p.181

1990 年代の地域政策は加盟国間の資金再配分という性質が濃厚で、その使用については加盟国政府の権限が強く、共同体の独自政策とはみなしがたいものであった。その後、1979 年になってようやく ERDF に（わずか 5% であったが）国別の割当てない資金の使途部分が設けられ、これが後の時期の「共同体イニシアチブ」の使途枠に発展するてがかりとなった。¹¹

¹¹ 私たちの研究グループが以前の共同研究で注目したクロスボーダー・コオペレーション（若森ほか 2007）はこの共同体イニシアチブの一部である INTERREG（越境地域間協力）に含まれている。1989 年に発足した INTERREG は地域の各レベルで次第に発展し、困難な課題ではあるが欧州の結束にとって有意義であると評価され、現在では領域的結束（territorial cohesion）を体現する事業領域として位置づけられている。この進化的発展については、若森（2007）、清水（2010）（2015）を、またスケールを拡大した地域協力の発展について柑本（2014）を参照。

また 1984 年には ERDF の使途の調整を従来以上に高める改革がおこなわれている。この時期は欧州単一市場の完成を見越して欧州統合の発展が積極的に追及されていた時期であり、地域政策は欧州の結束を強めるための政策として位置づけられ、制度として整備された。ジャック・ドローールが欧州委員長として当時 EC の財政改革の一環としておこなった 1988 年の構造基金改革は、第 1 期（1987-1993 年：ドローール・パッケージ I）、第 2 期（1994-1999 年：ドローール・パッケージ II）、第 3 期（2000-2006 年）の 3 期にわたる MFF 期間における地域政策を大枠で規定するものであった。

その主要点は、第 1 にその使用目的の規定、第 2 には運用における原則、第 3 は具体的な実施手順である。

< 使用目的 >

目的 1：相対的に低開発な地域の開発および構造調整の促進

（1 人当たり GDP が EU 平均のその 75 パーセント未満の NUTS2 地域）

目的 2：産業衰退により深刻な影響を被る地域の構造転換支援（NUTS3 地域）

目的 3：長期的失業の改善

目的 4：若年者の就業促進

目的 5a：農業の構造調整

5b：農村地域の開発促進（NUTS3 地域）

< 運用原則 >

集中原則：援助的をしばり集中的に援助する

パートナーシップ：各レベルの所管機関と当事者はパートナーとして緊密に協議して共通の目的を達成する

プログラム方式：計画性をもったプログラムにしたがって遂行される事業であること

整合性：とくに加盟国の経済政策との整合性をはかること

追加性：受取側での資金計画に追加される援助であること

簡素・監視・柔軟性：パートナー関係を維持しながら監視を受けるが事業の遂行のための柔軟性を確保する

< 実施手順 >

a. 加盟国と地域・地方団体は多年度財政枠組（MFF）に合わせて地域プランを作成し共同体（欧州委員会）に提出する。

b. 欧州委員会は加盟国と協議のうえ、共同体援助枠組み（CSFs）を作成する。

c. 加盟国あるいは地域は実施プラン（OPs）を作成し、その枠内で個別のプログラムを実施させる。

辻（2003）第 4 章からの摘要

1988 年改革によって定められた目的は、その後の 1994 年改革、2000 年の MFF2000-2006 期、そして MFF2007-2013 年期中で表 1 のように変化している。

表 1 欧州地域政策の目的・対象地域・割当基金の変遷

第 1 期・第 2 期 (1988-1999)	第 3 期 (2000-2006)	第 4 期 (2007-2013)
結束目的 (1993 以降結束基金)	結束目的：1 人あたり GDP が共同体平均の 90% 未満の加盟国 (結束基金)	収斂目的 (結束基金、ERDF、ESF) (2007-13 構造基金の 81.5%)
目的 1：低開発地域の開発促進 (1 人あたり GDP が共同体平均の 75% 未満の NUTS2 地域) (ERDF、ESF、EAGGF-Guidance)	目的 1：低開発地域の開発促進 (ERDF、ESF、EAGGF) (フェイズイン地域・フェイズアウト地域の例外設定)	
目的 2：産業衰退地域の構造転換 (失業率が共同体平均を上回り、工業人口が共同体平均以上、かつ工業人口の雇用が衰退している NUTS3 地域) (ERDF、ESF)	目的 2：産業衰退地域の構造転換 (ERDF、ESF、EAGGF-Guidance)	地域競争力と雇用目的 (ERDF、ESF) (2007-13 構造基金の 15.9%)
目的 3：長期失業対策 (ESF) 1993 年以降目的 4 と結合	目的 3：教育、職能訓練、雇用支援 (ESF)	—
目的 4 (ESF)：職能育成	—	—
目的 5a：農業近代化 (EAGGF-Guidance) 5b：農村開発 (ERDF、ESF、EAGGF)	—	—
目的 6：北極圏地域 (ERDF、ESF、EAGGF-Guidance)	—	—
共同体イニシアチブ：INTERREG 1&2 (越境地域間協力)、LEADER (農村地域開発)、URBAN (都市開発) など (ERDF、ESF、EAGGF-Guidance)	共同体イニシアチブ：INTERREG 3 (ERDF)、LEADER+ (EAGGF-Guidance)、EQUAL (労働市場での差別解消) (ESF)、目的 1 以外の農村開発と漁業リストラクチャリング (EAGGF、FIFG)	欧州領域協力 (以前の INTERREG) (ERDF) (2007-13 構造基金の 2.5%)

清水 (2010)p.29、Allen(2010)p.234 をもとに作成

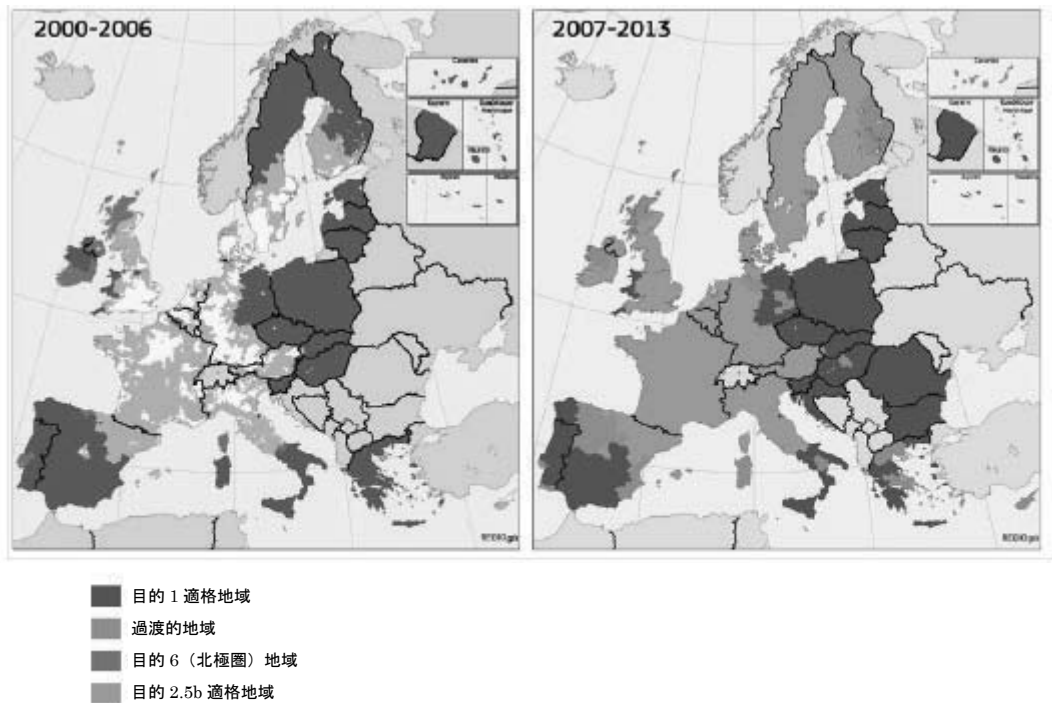
EC は地域政策を実施するために NUTS と称される 3 レベルの地域区分¹²を導入し、そのレベル 2 水準の地域単位ごとに地域政策の分野目的に適合するかどうかの統計を整備した。とくに目的 1 の支出対象は、NUTS2 レベルの地域単位で、PPS 基準一人あたり GDP が欧州平均の 75 パーセント未満になる地域に限定された。目的 2 と目的 5b も地域指定 (NUTS3 レベル) の事業費目であり、目的 3 と目的 4 には地域的制限はない。したがって同一国内でも事業対象になる地域とそうでない地域にわかれることがある。¹³ また後には一人あたり GDP が欧州平均 75 パーセントから 90 パーセント未満の地域で、事業の連続性の確保の点から規模を限定して支援をおこなう過渡的地域の制度 (transitional support) も設けられた。

¹² NUTS1 は人口 300~700 万人規模、NUTS2 は 80~300 万人規模、NUTS3 は 15~80 万人規模である。

¹³ 結束基金は国単位で支出され、その要件は 1 人あたり GDP が共同体平均の 90 パーセント未満の国であった。支出対象は当該受取国と欧州委員会の合意にもとづいて選定された環境および交通関連のインフラ整備プロジェクトである。

図 3-1 と 3-2 は 2000 年代の構造基金の対象地域を示したものである。

図 3-1,3-2 2000 年代の構造基金受取適格地域



出所：EC(2014) p.184

表 2 は 2000-2006 年期の EU の財政支出実績表であるが、そのうち本稿が関心をもっている地域政策と科学技術政策にかかわる部分についてはその下位区分までを示している。

この時期においても CAP が構造政策の支出を上回っているが、CAP のなかの農村開発も考慮に入れるなら地域政策が狭義の農業政策に匹敵する割合を占めることになる。しかし、この時期にはまだ地域政策確立期の支出項目名が残されているように、構造政策は低所得地域や産業転換などで問題をかかえている地域、高失業地域への支援という補償的な性格を残している。

表2 第3期 MFF (2000年-2006年) の EU 支出 (結束政策を中心に) (単位: 百万ユーロ)

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	計	割合百分率
1. 農業	40,505.9	41,533.9	43,520.6	44,379.2	43,579.4	48,465.8	49,798.8	311,783.6	47.9
農村開発	25,499.4	4,363.8	4,349.4	4,679.6	5,357.9	6,310.9	7,709.6	58,270.6	9.0
2. 構造政策	27,590.8	22,455.8	23,499.0	28,527.6	34,198.3	32,763.2	32,399.3	201,434.0	31.0
構造基金	25,905.6	20,472.4	20,312.0	26,243.5	31,516.0	30,526.9	29,381.3	184,357.7	28.3
目的1	15,485.2	13,789.4	15,369.1	18,986.0	22,004.2	20,573.4	20,418.9	126,626.2	19.5
目的2	3,859.5	3,137.9	1,641.2	3,587.0	4,310.7	20,573.4	3,112.0	40,221.7	6.2
目的3(ESF)	3,094.1	1,630.3	2,404.4	2,548.3	2,919.1	3,540.2	3,908.3	20,044.7	3.1
他の構造政策	980.6	115.6	155.0	175.9	220.6	299.3	144.2	2,091.2	0.3
共同体イニシアチブ	2,301.4	1,701.4	556.5	801.0	1,964.7	2,109.6	1,681.0	11,115.6	1.7
イノベーション政策と	184.3	97.9	185.8	145.4	96.8	103.1	117.0	930.3	0.1
技術補助									
構造基金: EAGGF総額	3,558.6	2,145.0	1,672.1	2,612.8	3,427.3	3,588.2	3,597.4	20,595.4	3.2
構造基金: FIFG総額	526.1	229.1	325.2	495.0	498.9	517.5	495.7	3,087.5	0.5
構造基金: ERDF総額	13,783.9	12,623.2	11,589.5	15,836.9	18,511.0	16,904.9	15,972.9	105,222.3	16.2
構造基金: ESF総額	8,037.0	5,475.0	6,725.2	7,298.7	9,078.8	16,904.9	9,321.4	62,841.0	9.7
結束基金	1,885.2	1,938.4	3,148.0	2,185.1	2,642.8	2,236.3	3,018.0	16,863.8	2.6
3. 対内政策	5,370.8	5,303.1	6,556.7	5,671.8	7,255.2	7,972.1	9,013.7	47,143.4	7.2
研修・青年・文化・視	769.4	880.6	930.1	943.3	1,071.4	1,238.5	1,361.7	7,195.0	1.1
聴覚・メディア情報									
エネルギー・Euratom核	151.5	208.0	197.5	211.7	266.6	297.5	431.8	1,764.6	0.3
防衛・環境									
消費者保護・域内市場	894.6	863.3	1,039.6	1,079.2	1,326.1	1,568.8	1,473.9	8,245.5	1.3
産業・Trans-E									
研究および技術開発	3,408.9	3,195.9	3,667.2	3,279.6	4,244.5	4,508.7	5,112.2	27,417.0	4.2
4. 対外政策	3,841.4	4,230.6	4,423.7	4,865.8	4,805.8	5,013.1	5,186.2	31,586.6	4.9
5. 管理費	4,751.1	4,855.1	5,211.6	5,305.2	5,856.4	6,191.4	6,899.7	38,870.5	6.0
6. 剰余金	186.3	207.2	170.5	147.9	151.9	140.1	127.6	1,131.5	0.2
7. 加盟前戦略	1,203.7	1,401.7	1,752.4	2,239.8	3,052.9	2,984.6	2,276.7	14,911.8	2.3
8. 補償	0.0	0.0	0.0	0.0	1,409.5	1,305.0	1,073.5	3,788.0	0.6
支出総額	83,450.0	79,987.3	85,144.5	90,557.5	100,139.4	104,835.2	106,575.5	650,689.4	100.0
対共同体GNI比%	0.92	0.85	0.88	0.91	0.92	0.92	0.88	0.90	
各国拠出金	72,702.0	66,128.8	68,484.0	72,775.3	82,756.2	86,748.0	87,322.9	536,917.2	
VAT基準財源	35,192.5	31,320.3	22,388.2	21,260.1	13,912.2	16,018.0	17,206.2	157,297.5	
GNP(GNI)基準財源	37,580.5	34,878.8	45,947.6	51,235.2	68,982.0	70,860.6	70,132.1	379,616.8	
伝統的独自財源	15,267.1	14,589.2	9,214.0	10,857.2	12,307.1	14,063.1	15,028.3	91,326.0	
独自財源総額	87,969.2	80,718.1	77,698.0	83,632.5	95,053.3	100,811.1	102,351.2	628,233.4	対GNI総額%
総収入	82,724.4	84,289.3	95,434.4	93,468.6	103,511.9	107,090.6	108,423.0	684,942.2	0.87
GNI総額*	9,085,290.6	9,403,852.7	9,727,482.6	9,923,915.6	10,933,761.5	11,409,673.0	12,054,393.8	72,538,369.8	0.96

*GNI (EUR billion) の数字は ESA 2010による

2000-2003年は15カ国、2004-2006年は25カ国

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables%202000-2014.xls
をもとに筆者作成

それに対して、2007-2013年 MFF 期間の財政支出実績をまとめたのが表3である。この時期には、「欧州2020」の成長戦略を意識して、支出項目の第1に持続的成長を置き、この期の政策の眼目である成長と雇用を掲げた「競争力」政策1.1と「経済的・社会的・領域的結束」1.2.を並べている。1.1はそれ以前には対内政策に入っていた科学技術政策等を拡充したもので規模的にも拡充されて総支出の9パーセント近くになっている。1.2の結束政策の割合は32.9パーセントである。総支出の最大部分(44.9パーセント)を占める「2自然資源の保護と運用」の実態は共通農業政策であるが、そのなかには地域政策に近い農村開発や創設期には地域政策とされていた水産業関連政策、さらに自然保護政策(Life+)が含まれている。¹⁴

¹⁴ なお、地域政策の新しいコンセプトにかかわって八木(2016)を参照されたい。

表 3 第 4 期 MFF (2007 年 -2013 年) の EU 支出 (結束政策を中心に) (単位: 百万ユーロ)

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	計	割合%
1 持続的な成長	43,713.0	45,611.4	44,683.5	48,828.0	54,731.6	61,584.7	71,238.2	370,390.4	41.82
1.1 成長・雇用のための競争力	6,738.2	10,056.8	10,750.6	11,848.9	12,353.0	13,064.4	14,306.9	78,948.6	8.91
1.1.1 第 7 次研究枠組プログラム	4,059.4	6,471.3	6,675.4	6,919.9	7,510.7	8,536.6	9,590.4	49,765.7	5.62
1.1.3 Ten	371.5	897.9	852.1	869.5	865.6	842.3	809.9	5,508.8	0.62
1.1.4 Galileo	0.0	150.9	722.9	453.1	565.6	406.4	396.4	2,695.3	0.30
1.1.5 Marco Polo	9.5	18.4	31.0	32.1	20.8	22.3	21.7	155.8	0.02
1.1.6 継続学習 (LLP)	958.8	1,052.6	1,149.1	1,187.9	1,315.1	1,448.4	1,524.3	8,636.2	0.98
1.1.7 競争力・イノベーション枠組プログラム (CIP)	267.4	363.9	309.6	243.3	297.1	416.7	577.0	2,475.0	0.28
1.1.8 社会政策事項	119.6	131.7	141.6	171.3	150.9	174.0	134.6	1,023.7	0.12
1.1.10 核廃棄	37.9	197.5	110.0	219.1	102.0	179.0	180.4	1,025.9	0.12
1.1.11 欧州グローバル調整基金	18.6	49.0	12.4	104.5	114.3	83.3	42.0	424.1	0.05
1.1.12 エネルギープロジェクト			0.2	701.1	487.7	183.7	201.6	1,574.3	0.18
1.2 成長・雇用のための結束	36,974.8	35,544.8	33,932.9	37,179.1	42,378.5	48,490.4	56,931.2	291,431.7	32.91
1.2.1 構造基金	32,699.6	30,264.5	26,848.5	29,214.0	36,914.3	38,558.4	45,014.8	239,814.1	27.08
1.2.1.1 収斂目的	23,521.6	21,400.3	19,886.8	21,725.6	27,121.2	30,438.2	34,688.8	178,782.5	20.19
1.2.1.2 地域競争力・雇用目的	7,835.2	7,395.2	6,176.3	6,757.4	7,651.0	7,036.0	8,678.4	51,529.5	5.82
1.2.1.3 欧州領域協力目的	1,297.8	1,361.4	700.0	650.4	1,078.8	1,315.6	1,578.9	7,982.9	0.90
1.2.1.4 技術的支援	44.9	107.5	85.4	80.7	65.3	68.6	68.5	520.9	0.06
1.2.2 結束基金	4,275.2	5,290.4	7,083.8	7,959.9	6,453.7	9,626.2	11,910.3	52,599.5	5.94
2 自然資源の保護と運用	54,048.4	54,812.0	55,877.3	56,847.3	57,374.5	59,096.2	59,524.4	397,980.1	44.84
2.0.1 市場関連支出・直接援助	42,413.2	43,288.6	46,349.2	44,283.5	44,123.6	44,559.1	45,275.0	310,592.2	35.07
2.0.2 農村開発	10,874.3	10,529.1	8,739.7	11,465.8	12,295.2	13,261.0	13,158.1	80,343.2	9.07
2.0.3 欧州漁業基金	749.8	572.1	290.9	395.5	445.9	480.7	567.3	3,502.2	0.40
2.0.4 漁業管理・国際合意	217.3	232.7	221.9	200.0	256.3	173.7	184.6	1,486.5	0.17
2.0.5 Life+	114.4	145.4	216.0	221.3	205.2	244.5	268.6	1,415.4	0.16
3 市民権・自由・安全・正義	1,049.8	1,310.6	1,993.0	1,373.0	1,827.3	2,374.5	1,883.1	11,811.3	1.33
3.1 自由・安全・正義	212.2	389.7	684.5	683.9	871.1	917.0	1,122.0	4,880.4	0.55
3.2 市民権	837.6	920.9	1,308.5	689.0	956.2	1,457.5	761.1	6,930.8	0.78
4 グローバルパートナーとしての EU	7,291.8	7,310.7	7,982.9	7,486.5	7,102.2	7,053.6	7,055.2	51,292.9	5.79
4.0.1 加盟前補助 (IPA)	2,510.5	2,126.7	2,203.2	1,473.0	1,262.0	1,257.2	1,296.6	12,129.2	1.37
5 管理	6,805.6	7,292.5	7,615.3	7,895.8	8,359.3	8,564.4	8,893.2	55,228.1	6.24
6 補償	444.6	206.6	209.1	0.0	0.0	0.0	75.0	935.3	0.11
支出総額	113,953.3	116,544.5	118,361.0	122,230.7	129,394.9	136,883.4	148,468.9	885,636.7	100.00
同 対共同体 GNI 比	0.89	0.90	0.97	0.96	0.98	1.02	1.10	0.97	
各国拠出金	93,414.5	93,885.2	94,378.7	103,415.6	103,216.9	112,976.4	124,378.3	725,665.6	
VAT 基準財源	19,440.8	19,007.7	12,796.2	12,470.5	14,798.9	14,871.2	14,019.7	107,405.0	
GNP 基準財源	73,914.7	74,777.3	81,982.5	91,066.8	88,414.3	98,163.0	110,194.6	618,213.2	
伝統的独自財源	16,573.0	17,272.3	14,528.2	15,659.3	16,777.7	18,453.4	15,365.3	114,629.2	対 GNI 割合%
独自財源総額	109,987.5	111,168.1	108,906.9	119,074.9	119,894.7	129,428.8	139,743.6	838,306.5	0.92
総歳入	117,563.0	121,584.4	117,625.6	127,795.3	130,000.0	139,540.5	149,503.7	903,512.5	0.99
GNI 総額*	12,872,042.3	12,900,329.2	12,202,481.3	12,784,622.3	13,172,954.7	13,417,862.2	13,536,868.7	90,887,280.7	

*GNI (EUR billion) の数字は ESA 2010 による 2007-2012 年は EU27 ヶ国、2013 年は 28 カ国
<http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables%202000-2014.xls>
 をもとに筆者作成

「第 6 次結束政策報告」(EC (2014)) では、第 4 次拡大前の 15 加盟国とそれ以後の加盟国にわけて結束政策の使途を比較している。(表 4、表 5) 旧 15 加盟国の後進地域でははじめ最大割合を占めていたインフラ整備支出の割合が後退して環境関連支出が伸びているが最後期の最大割合を占めているのは研究技術開発を含む「ビジネス支援」である。それ以外の地域では、労働市場・教育・社会的包摂等のためのヒューマンキャピタル経費が 2 位の「ビジネス支援経費」を抑えて最大の支出項目になっている。それに対して、新規加盟国対象支出の場合は、最大部分がインフラ整備費用であるが、環境関連支出もはじめから 2 割以上を占めている。この環境関連支出も大部分が環境保全インフラの整備費用であるから、新規加盟国に向けられた地域政策資金の半分はインフラ整備にあてられたことになる。いいかえれば、研究開発を含む「ビジネス支援」や「ヒューマンキャピタル開発」のための活用は行き届いていない可能性がある。

表 4 EU15 カ国内での結束政策資金支出分野（割合％）

使途領域	低開発地域と結束基金				その他の地域			
	1989- 1993	1994- 1999	2000- 2006	2007- 2013	1989- 1993	1994- 1999	2000- 2006	2007- 2013
ビジネス支援(研究・開発を含む)	31.5	33.0	28.0	34.4	48.1	31.1	29.2	33.8
インフラ(運輸、エネルギー、電気通信、社会インフラ)	36.3	26.1	30.9	23.1	5.2	1.50	13.4	13.2
ヒューマンキャピタル(労働市場、教育、社会的包摂)	20.6	24.7	24.5	22.3	39.0	56.8	45.8	34.6
環境	1.6	14.3	14	15.4	7.6	9.8	8.6	14.2
その他	9.7	1.9	0.8	0.4	0.0	0.8	1.1	0.3
技術的支援	0.4	0.0	1.8	4.3	0.0	0.0	1.8	3.8
全体	100	100	100	100	100	100	100	100

出所：EC（2014）p.206

表 5 新加盟国における結束政策の使途割合％（2014-2013 年）

使途領域	低開発地域と結束基金	
	EU10力国	EU12力国
ビジネス支援(研究・開発を含む)	14.2	25.6
インフラ (運輸、エネルギー、電気通信、社会インフラ)	41.5	36.1
ヒューマンキャピタル (労働市場、教育、社会的包摂)	14.8	12.5
環境	27.3	20.8
その他	0.1	0.0
技術的支援	2.1	5.0
全体	100.0	100.0

出所：EC（2014）p.207

3. 地域政策をめぐる論議 -2000 年から 2006 年

欧州地域政策はその当初からその存在理由を問われながら続けられてきた政策である。その実態を欧州連合内の豊かな国から貧しい国・地域への再分配であるとみなすならば、一方では国際援助・国際開発協力との違い、他方では一国内での地方財政調整との違いを整理しておく理解が進むであろう。¹⁵ まず国際開発協力とは、EU という権限を有した超国家的組織のもとでその政策枠のなかでおこなわれている点で異なっている。地域政策の簡素化の主張の中には、その対象を最も貧しい国に限定するという提案もあるが、その場合でも EU という超国家的組織のもとでのルールによる補助という違いは残されている。それに対して、一国内の財政調整と比較して考えてみると、やはりその規模が異なる。2014 年のわが国の地方交付税は

¹⁵ 石井（2014?）は EU の地域政策を財政移転の政策としてとらえてその効果を検討している。

総額 16.9 兆円で同年の GNI の約 3.3 パーセントになり、これは EU の地域政策資金が加盟国の総 GNI に対する比率の約 10 倍である。しかも地方交付税は受取自治体が自由に使える財源であるが、欧州構造基金は使途を限定しプログラムの承認のもとにおこなわれる政策資金である。

地方交付税のような一国内の財政調整は、地方自治を認めた行政制度のもとで国民の安全と生活に責任をもつ国家がおこなう財政資金の再分配である。超国家機構ではあるが加盟国の主権を否定しない EU の地域政策は域内市民・地域にたいする直接的責務ではなく、格差の放置・拡大が統合欧州というプロジェクトの支障になることを防ぐという「結束」目的、いわば間接的な責務にもとづくものにすぎない。極論すれば、独自の地域政策がなくても EU は成り立つ。構造基金の純支払いの増加を怖れる国の地域政策に対する批判の背後には、構造基金を廃止して地域政策の再国民化をはかろうという主張がつねに見え隠れする。

国際援助でも財政調整でもないとするれば、そこには欧州統合という独自のプロジェクトにもとづく積極的な独自政策のビジョンがなくてはならない。欧州地域政策の歴史はこのような見解に抗して、統合欧州と結びついた独自政策のビジョンを探求する歴史であった。本稿は、その最新の動向を探るものである。

ドローラ改革によって定着し、1990 年代をつうじて資金規模も増加してきた欧州地域政策に対して、改革を強いる圧力が強く感じられるようになったのは 1990 年代の末から 21 世紀の初頭にかけてである。この時期には、一方では旧東欧移行経済諸国の加入を見越して持続性のある制度設計を考える必要が生じていた。他方では、開始以来 10 年余を経た欧州地域政策の経済効果についての調査研究が現れはじめ、肯定的結果、否定的結果の双方をふまえて、地域政策を正当化することが政策担当者に要求されていた。地域政策の効果は実証されたというのが政策担当者（地域総局）の見解であったが、地域政策の効果を直接的効果（雇用増加・所得格差の収斂など）だけでなく、民間企業・投資への刺激、地域の協働関係の構築、外部との連携交流、欧州の共属感の形成等の「付加的価値」も含めて広義に捉えようという考えもこの時期に生まれている。さらに 2000 年には、欧州経済が米国および日本経済に競争力と雇用パフォーマンスで立ち遅れているという認識から、研究開発投資や教育研修を促進して 10 年間で「知識基盤経済」を実現するという「リスボン戦略」が始動した。欧州地域政策の目的にも、雇用改善と競争力強化という課題を取り込むことが課題になった。

その後 2007-2013 年の第 4 期 MFF では、財政計画の筆頭に、従来の「農業」にかわって「1 持続可能な成長」が登場し、その下の「1.1 成長・雇用のための競争力」にこれまで「対内政策」のなかに含まれていた科学技術・教育文化政策の費目を入れ、地域政策を指す「1.2 成長・雇用のための結束」と並べた。両者あわせて全年度計で総予算枠の 45.0 パーセント（1.1 が 9.2 パーセント、1.2 が 35.8 パーセント）になっていて、共通農業政策を指す「1.2 自然資源の保

全と運用」の 42.3 パーセントを超している。¹⁶ この第 4 期 MFF は、こうした表題の変更からわかるように、2000 年の「リスボン戦略」とその 2005 年の改訂版（成長と雇用に焦点を当てなおした「再生リスボン戦略」）に対応したものである。

この第 4 期の結束政策の決定過程に関係者インタビューを繰り返して跡付けた研究（Bachtler, Mendez, Wishlage (2013) chap.9）によれば、欧州委員会の内外、加盟各国政府、欧州議会、地方政府、専門アドバイザーらの利害と思惑が複雑に入り組むこの政策決定過程をリードしたのは地域総局であった。担当コミッショナーのミシェル・バルニエ（Michel Barnier）は早々と 2001 年に、その年初に公表された「第 2 次結束政策報告」を用いて、その後にはじまる次期 MFF の地域政策予算をめぐる討議のアジェンダを設定しようとした。この「第 2 次結束報告」は、結束政策資金による地域振興は実際に効果をあげているだけでなく、民間投資の活性化、地域の協働関係の構築および外部との連携などの「付加的価値」をも有すると論じて、地域政策が拡大欧州の経済的・社会的・領域的結束に貢献することを力説した。バルニエはそれを受けて、地域政策の再国有化を正面から否定するとともに、加盟国総 GNP の最低でも 0.45 パーセントを確保して地域政策を強化することを訴えた。

しかし、2003 年には地域政策の拡大を抑えようとする動きが出てくる。まず 7 月には、地域政策（と共通農業政策）に厳しい評価を与え大幅な改革を要求した「サピア・レポート」が公表された。これは欧州委員会委員長のロマーノ・プロディ（Romano Prodi）がブリュッセル自由大学の経済学教授アンドレ・サピア（Andre Sapir）にリスボン戦略と欧州拡大のもとで成長を加速する戦略を提言するように依頼したことにこたえた専門家委員会の報告書である（Sapier (2003)）。プロディは事前の説明なしにコミッショナーの会合でサピアに報告をさせたが、突然、共通農業政策のカットと地域政策を全面的に整理する提案を聴かされたコミッショナーの猛烈な反発を受け、結果としては提言依頼者のプロディ委員長からも距離を置かれた失敗した提言となった。しかし、この報告書が成長効果を基準として大胆に政策評価をおこなったことは、後々の政策形成に水面下で影響を及ぼした。（ibid., p.142f.）

師走の 15 日には、イギリス、フランス、ドイツ、オランダ、スウェーデン、オーストリア 6 カ国の首脳が連名書簡で次期 MFF における EU の支出平均が総 GNI の 1 パーセントを超さないようにと要求した。この連名書簡は EU の公式手続きにはない意思表示であったが主要純拠出国の意思として、その後の EU の予算に上限を課すものとなった。ただし、欧州委員会は、1 パーセント上限は約束金額についてのものではないと解して MFF レベルでは 1.1 パーセン

¹⁶ MFF で示されているのは配当可能予算額（上限予算）であって実績ではない。先に表 3 で示した実績支払額表では、全体として MFF より少なくなっているが、この減少の結果、「1 持続的な成長」の費目支払額は「2 自然資源の保全と運用」の支払い額よりも少なくなっている。プログラムやプロジェクトが中心の項目 1 では、農業者への直接支払いが主になっている項目 2 と異なって、プログラムの作成・運営・管理の面で予算の実効使用に問題が残るからである。

ト、また交渉段階では 1.25 パーセントまで許容されると考えた。(ibid., p.152)

この研究は 2004 年から 2006 年に至る欧州首脳会議での地域政策をめぐる各国の対立とその收拾過程を詳細に跡付けている。欧州委員会は、最初、GNI 比 1.24 パーセントの総予算枠、地域政策は対 GDP 比 0.45 パーセントの原案を提出し、スペイン、ポルトガル、ギリシア、ベルギー、またほとんどの新規加盟国の支持を得たが、それに対して先の連名書簡に加わった 6 カ国が 1 パーセント上限をかかげてたちはだかった。しかしこの 6 カ国グループも一致した行動をとらなかった。EU の盟主を自任するフランスは欧州規模の地域政策の存続に好意的であったし、支出の限定・効率化を要求したドイツは構造基金からの補助を望む州政府との軋轢に悩まされた。中間的な立場をとったフィンランド、イタリア、アイルランドは対 GNI 比 1.1 から 1.4 パーセントを示唆した。延々と続く交渉の結果、修正や減額が加えられて最後には中間派の主張に近い 1.12 パーセントに落ち着いている。初期には、「地域の競争力と雇用」を中軸にかかげることにすら反対があったが、新規加盟 10 カ国を含む多数国の支持がそれを沈黙させた。結果として決定した MFF2007-2013 が表 6 である。なお、この数値が前掲表 3 のそれと異なるのは、主として物価基準年度がこの表では 2004 年価格になっているからである。

表 6 第 4 期 MFF (EU27) 2007-2013 の予算 (2004 年価格、百万ユーロ)

項目	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	期間総額	割合(%)
1. 持続可能な成長	50,865	53,262	55,879	56,435	55,693	57,708	58,696	388,538	44.9
1a. 成長と雇用のための競争力	8,404	9,595	12,018	12,580	11,306	12,677	13,073	79,653	9.2
1b. 成長と雇用のための結束	42,461	43,667	43,861	43,855	44,387	45,031	45,623	308,885	35.7
2. 自然資源の保全と運用	51,962	54,685	51,023	53,238	52,136	51,901	51,384	366,229	42.3
うち市場関連支出と直接支払い	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105	33.9
3. 市民権・自由・安全・正義	1,199	1,258	1,375	1,503	1,645	1,797	1,988	10,765	1.2
3a 自由・安全・正義	600	690	785	910	1,050	1,200	1,390	6,625	0.8
4. グローバル欧州	6,199	6,469	6,739	7,009	7,339	7,679	8,029	49,463	5.7
5. 管理費	6,633	6,818	6,816	6,999	7,044	7,274	9,610	49,194	5.7
6. 補償	419	191	190	0	0	0	0	800	0.1
約束合計額	117,277	122,683	122,022	125,184	123,857	125,359	127,607	864,989	100.0
EU27ヶ国GNI比(%)	1.08%	1.09%	1.06%	1.06%	1.03%	1.03%	1.01%	1.05%	
支払合計額	115,142	119,805	109,091	119,245	116,394	120,649	120,418	820,744	
対GNI比(%)	1.06%	1.06%	0.95%	1.01%	0.97%	0.98%	0.96%	1.00%	

出所：EC(2012)：COM(2012)184final

これら一連の過程をふりかえってバハトラーらは次のようにコメントしている。

「後になって気づくことは、2006 年改革のためにこの政策が直面している問題について厳密かつ独立的な系統だった分析がなされなかったことである。地域の諸問題は確かに、とりわけ結束政策報告などに詳述されている。しかし、政策展開における弱点は政策問題の改革論議のなかで明確にされてはいなかった。サピア・レポートのように弱点のヘッドラインを示したな批判的な見方も存在したが、政策効果の厳密な評価にもとづいたものではなかった。事後評価をとまうより戦略的なアプローチは 2006 年の後になるまで導入されなかった。」(ibid., p.158)

4. 第 5 期の地域政策に向かって

前節では 2006 年改革に向かう意思決定過程のなかで結束政策の目的と内容についての考えが変化してきたことをみた。補償的な政策から非経済的領域も含めて広義に把握された成長戦略の手段への変化で、それをある研究者は「リスボン化」と呼んでいる。しかし、2006 年の改革は、「パラダイム・シフトの開始」に過ぎず、それは第 5 期 MFF のための 2013 年改革にまでひきつがれる。¹⁷

2014 年からはじまっている第 5 期の MFF の内容については次節を参照ねがいたい。そこで約束予算（上限）の配分表（表 7）を示しているが、その予算項目の最初に来るのが「1 スマートで包摂的な成長」である。この項目は、その下に「1a 成長と雇用のための競争力」と「1b 経済的・社会的・領域的結束」がある。その次に「2 持続可能な成長：自然資源」が続く。1b が結束政策であり 2 が共通農業政策であるから、この配列は第 4 期のそれと同一である。しかし、名称が「スマート、サステナブル、インクルーシブな成長」をかかげた成長戦略「欧州 2020」に対応したものになっている。

政策内容においても、1a の中心に研究開発とイノベーションの促進予算「ホライゾン 2020」が置かれ、予算約束額の割合としても 13.0 パーセントに増加している。この MFF 表には示されていないが、後に説明するように地域政策の中心になる ERDF、ESF の使途においても、科学技術政策の領域で生み出された「スマート・スペシャリゼーション」の考えが導入されている。¹⁸ また地域政策、農業政策の双方でエコロジカルな施策・投資に資金が向けられるように、そのミニマムな割合が設定されている。第 5 期 MFF の結束政策・農業政策は、前期に引き続いて拡充された科学技術・イノベーション政策と並走しながら、補償・再分配制度の性質を残しながらも、社会経済的な成長政策としてのその「付加的価値」を全面化したものになった。

またこの第 5 期 MFF およびそのもとでの結束政策では、財政の効率化と実施にかかわる管

¹⁷ Bachtler, Mendez, and Wisha (2013) p.260. 「リスボン化」と名づけたのは Mendez(2011)。

¹⁸ これは、ERDF のテーマ別目的 1、2 に各国・地域が申請する際の事前要件になっている。この新しいコンセプトについては八木 (2016) を参照されたい。

理運営における成果重視とガバナンス向上に意が用いられている、この第5期 MFF の約束予算規模を全期間についてみると対 GNI 比でちょうど 1.00 パーセントと予想されていて、これは前期の MFF の予算枠の対 GNI 比よりも実績支出額の対 GNI 比に近い。

今期の MFF (とくに地域政策) の政策形成過程を詳細に裏付けるようなことはできないが、2007 年 5 月、2010 年 11 月、2014 年 7 月に公表された第 4 回、第 5 回、第 6 回の「結束政策報告」とその他の主要な文書をたどって 2013 年改革に向けた動きを概観してみよう。

2007 年の「第 4 次結束政策報告」(EC (2007a)) は、2007-2013 年期の結束政策実施にむけて加盟国が提出したプログラム文書にもとづいたものであるが、より長期的な将来にわたって地域が直面する「新しい挑戦」をあげて、地域政策再編のための討議を方向付けようとしたものであった。担当コミッショナーのダヌータ・ヒュブナー (Danuta Hübner) はそれを「人口変動」「気候変動」「社会的排除」「エネルギー」など、と数えあげている。

この報告書は EU 各国の所得と雇用における格差が過去 10 年間のあいだに縮小し、地域政策がそれに貢献したことを具体的に挙げ、なお残る問題や、国および自治体レベルの政策との連携をはかる必要を説明している。それを受けて今後の討論を方向づけるために、以下のような 3 領域にわたる 11 の設問を提出している。

< 過去の経験に学び、新しい挑戦に答えるために >

1. 欧州の地域は、どのようにすれば、低・中程度のテクノロジーのセクターで、ダイナミックな競争者の出現から生まれたリストラクチャリングの圧力に対応できるのか？
2. 出生率・死亡率および移住の流れが地域ごとに大きく異なっているなかで、人口変動問題への対応のなかで結束政策のとるべき役割は何か？
3. 気候変動問題は、どれだけ結束政策に対する挑戦なのか？

< 発展・成長と雇用のための統合的で柔軟なアプローチを発展させるために >

1. どのようにすれば結束政策は、EU 領域における多様性 (最も恵まれない地帯、島嶼部、農村および沿海部、都市、衰退産業地域、その他特別な地理的特性をもった地帯) を考慮に入れた上で、調和的で持続可能な発展をより良く促進できるのか？
2. 報告書は、包摂、統合、全ての人への機会の提供などを社会的結束の重要な要素とみなしているが、それはどのようなインパクトをもつ挑戦なのか？
3. 私たちの市民にとって、新しい挑戦に対応するための将来の重要なスキルは何か？
4. 地域にグローバルな意味で競争力をもたせるために地域レベルで発展させるべき決定的な能力は何か？

<政策の運営法にかんして>

1. 結束政策プログラムに効率的なマネージメントが求められているとして、マルチレベル・ガバナンスのシステムの内での共同体〔EUを指す：著者〕、国、および地域のあいだの最適配分は何か？
2. どのようにすれば、結束政策が加盟国および地域の公共政策をより効果的に支援できるようになるのか？どのような実施方式をとれば、結束政策をよりパフォーマンス重視型、よりユーザー志向型にできるのか？
3. どのようにすれば結束政策と国および共同体の他の政策との連携をもっと強めて、より良いシナジーと補完性を生み出すことができるのか？
4. EUの内部だけでなく外部も含めて、地域どうしの協働にとって、どのような新しい機会が生まれているのか？

EC (2007b)

一読するとわかるように、地域政策を救済政策としてではなくグローバル競争にさらされたなかでの地域を基礎にした発展・成長戦略の一環として、統合的に捉えていることが明らかである。私たちにもっとも関心のある政策課題認識においては、中・低レベル技術セクターでの競争力問題、人口変動問題、気候変動問題と極めて明確に焦点をしばった設問がなげかけられているが、結束政策のアプローチや運営法についての設問も興味深い。

ヒュブナーはさらに、イタリアの経済財政大臣であったファブリチオ・バルカ (Fabrizio Barca) に独立した立場からの調査を依頼した。それに答えたバルカは2009年4月に300ページを超える浩瀚な報告書 (Barca (2009)) を提出した。この報告書は、地域政策の効果と正当性を認めたが、その実態と実施法についてはかなり批判的なものであった。後進地域への資金の大部分は住民をとびこしてインフラ整備に用いられ、また地域を対象にした事業も外部者によってマネージされることが多く住民の学習効果を生まないことが多い。そのような傾向を批判してバルカが打ち出したのは「場所に基礎をおいた政策 **place-based policy**」の視点に立って地域政策の内容と運営法を再構築することであった。

「場所に基礎をおく政策は、潜在力が長らく活用されていない状態に取り組み、特定の場所における社会的排除を外部からの介入とマルチレベル・ガバナンスをつうじて軽減させるための長期的な戦略である。それは状況におうじて財・サービスを統合的に供給することを促進し、制度変化を開始させる。」

「場所に基礎をおいた政策においては、公的な介入はローカルな知識に依存し、場所相互の連携も考慮に入れられるが、その場で確かめられ検証に付される。このような視点をとる戦略が、その領域的焦点を明らかにせず、しばしば空間を無視さえする他の戦略に勝る……」

(Barca 2009, p.vii)

バルカは結束政策のガバナンス改革の柱として、以下の10点をあげた。

1. コア優先事項を革新的に集中化すると同時に領域的配分は保守的にすること
2. 結束政策のための新しい戦略的枠組みの必要性
3. 新しい契約関係、実施法および成果の報告法
4. コア優先事項のガバナンス強化
5. 追加的・革新的でまたフレキシブルな支出の奨励
6. 実験精神を促進しローカルな主体を活性化すること
7. 学習過程を促進する：見込まれるインパクトの評価
8. 欧州委員会（担当総局）を能力ある組織として強化しその役割を位置づけなおす
9. 金融的な運用と管理
10. 政策のチェック & バランスをおこなうハイレベル政治システムの導入

Barca(2009) p.viii f.

バルカの提言は6年前のサピア報告書のように拒否されたわけではないが、担当総局の強化やハイレベル政治システム（地域政策理事会）の設置のような提案は無視された。また「場所に基礎をおく戦略 place-based policy」もEUの公式文書で採用されることはなかったが、そこで提言されているコア優先事項の集中化、地域のアクターや潜在力の重視、ガバナンスの強化などはその後の討議に影響を与えていると思われる。

第4次報告の3年後に出た第5次結束政策報告は、第5期MFFに向けての討議の中間まとめという性格をもっていると考えられる。そこでは、「リスボン戦略」の後継戦略である「欧州2020」と結束戦略との適合性が重視され、1. 競争力強化と収斂が統合して論じられ、2. 高齢化・貧困・社会的排除問題に焦点が当てられ、3. 気候変動問題を軸として環境的な持続可能性が地域政策の主要課題として明確に位置づけられている。しかし、報告書自体の独自提言としては、EUおよび加盟国の政策との整合性の確保のための方策（プログラミングの手続き・条件など）や地域パートナーを重視した運営法、ガバナンス強化、評価の客観化などの政策運営法の方に重点が置かれている。政策内容の枠組みが「欧州2020」で与えられているからであろう。

バルカ・レポートによる支持もあって結束政策の効果を確認し、またこの政策を2010年3月の欧州理事会で採用された成長戦略「欧州2020」のなかに位置づける方針を固めた欧州委員会は2011年の年初から次期MFF作成の具体的な準備に入り、MFF2014-2020の最初の案（表7）を同年6月29日に加盟各国に提示した。欧州経済は不況にいまなおあえいでいて、反欧州感情の高まりのなかでは、欧州委員会も、欧州結合機構（Connecting Europe Facility）のような野心的な投資を提案しながらも予算の規模増大を提案することはできなかった。2011年価格で初年度（2014年）上限1430億ユーロ、支払額1330億ユーロ、2014年・2020年全体では上限1兆250億ユーロ、支払額9721億ユーロであった。対GNI比で

いうとそれぞれ、1.08 パーセント、1.01 パーセント、1.05 パーセント、1.00 パーセントであった。それでも早速 9 月には 8 カ国政府首脳から EU 予算の削減を要求する連名書簡が提出され、財政緊縮と野心的な政策提案の入り混じった延々と続く駆け引きが開始された。

表 7 MFF (EU27) 20014-2020 欧州委員会の当初案 (2011 年価格、百万ユーロ)

項目	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	期間総額	割合(%)
1. スマートで包摂的な成長	64,706	66,588	68,138	69,957	71,594	73,763	76,163	490,909	47.4
1b. 経済的、社会的、領域的結束	50,468	51,543	52,542	53,609	54,798	55,955	57,175	376,020	36.3
2. 持続的成長: 自然資源	57,833	56,759	55,707	54,670	53,660	52,665	51,633	382,927	37.0
うち市場関連支出と直接支払い	42,691	41,854	41,034	40,229	39,440	38,667	37,909	281,825	27.2
3. 治安と市民権	2,532	2,571	2,609	2,648	2,687	2,726	2,763	18,535	1.8
4. グローバル欧州	9,400	9,645	9,845	9,960	10,150	10,380	10,620	70,000	6.8
5. 管理費	8,542	8,679	8,796	8,942	9,073	9,225	9,371	62,629	6.1
うちEU制度の管理支出	6,967	7,039	7,108	7,191	7,288	7,385	7,485	50,464	4.9
約束合計額	143,013	144,241	145,094	146,179	147,164	148,758	150,551	1,035,000	100.0
EU27ヶ国GNI比(%)	1.08%	1.09%	1.06%	1.06%	1.03%	1.03%	1.01%	1.05%	
支払合計額	133,851	141,272	135,506	138,384	142,228	142,894	137,966	972,102	
対GNI比(%)	1.01%	1.05%	0.99%	1.00%	1.01%	1.00%	0.94%	1.00%	

出所：EC(2011)：COM(2011)500 final

その 2 年半後の 2013 年 11 月 19 日に、欧州評議会と欧州議会によって最終的に採択された MFF (表 8) は、その初年度予算は 2011 年価格で上限 1343 億ユーロ、支払額 1280 億、期間全体で同上限 9600 億ユーロ、支払い額 9084 億ユーロとさらにきりつめられた。先と同様に対 GNI 比でいうと、それぞれ 1.05 パーセント、0.98 パーセント、1.00 パーセント、0.95 パーセントである。10 年前の 6 ヶ国首脳連名の 1 パーセント・シーリングの要求が完全に達成された。しかし、ある欧州議会議員が評したように、「大きな野心に小さな資金」(Jedrzejewska 2013) と言わざるをえない結果である。

表 8 決定された第5期 MFF (EU28) 20014-2020 (2011 年価格、百万ユーロ)

項目	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	期間総額	割合(%)
1. スマートで包摂的な成長	60,283	61,725	62,771	64,238	65,528	67,214	69,214	450,763	47.0%
1a. 成長と雇用のための競争力	15,605	16,321	16,726	17,693	18,490	19,700	21,079	125,614	13.1%
1b. 経済的・社会的・領域的結束	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149	33.9%
2. 持続的な成長: 自然資源	55,883	55,060	54,261	53,448	52,466	51,503	50,558	373,179	38.9%
うち市場関連支出と直接支払い	41,585	40,989	40,421	39,837	39,079	38,335	37,605	277,851	28.9%
3. 治安と市民権	2,053	2,075	2,154	2,232	2,312	2,391	2,469	15,686	1.6%
4. グローバル欧州	7,854	8,083	8,281	8,375	8,553	8,764	8,794	58,704	6.1%
5. 管理費	8,218	8,385	8,589	8,807	9,007	9,206	9,417	61,629	6.4%
うちEU制度の管理支	6,649	6,791	6,955	7,110	7,278	7,425	7,590	49,798	5.2%
約束合計額	134,318	135,328	136,056	137,100	137,866	139,078	140,242	959,988	100.0%
EU28ヶ国GNI比(%)	1.03%	1.02%	1.00%	1.00%	0.99%	0.98%	0.98%	1.00%	
支払合計額	128,030	131,095	131,046	128,777	129,778	130,893	130,781	908,400	
対GNI比(%)	0.98%	0.98%	0.97%	0.92%	0.93%	0.93%	0.91%	0.95%	

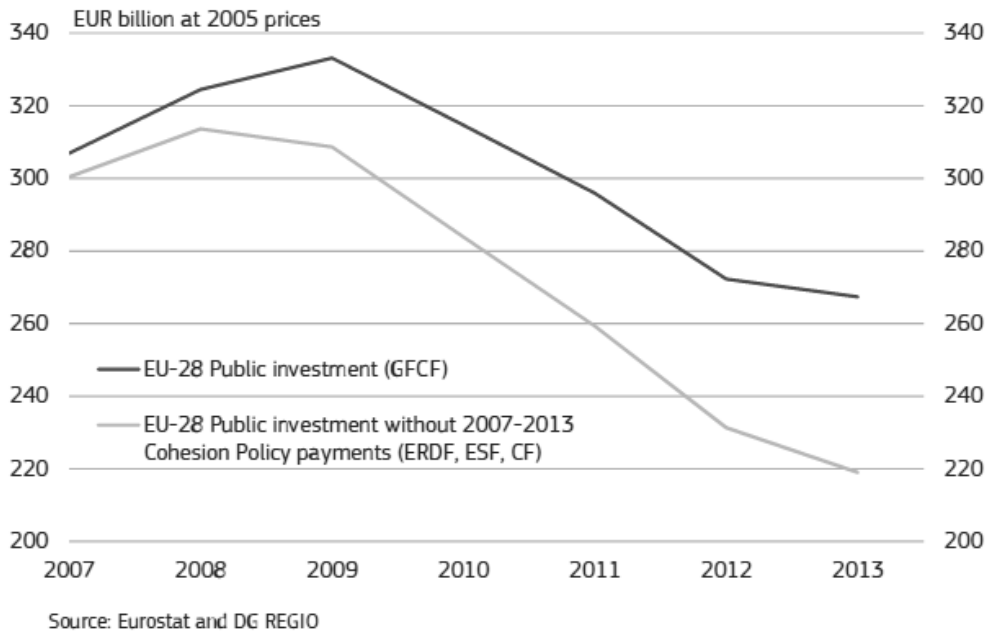
出所: EC(2013)

この予算交渉が決着したあとの2014年7月に公表された「第6次結束政策報告」では、その期間中に深刻な不況におちいった欧州経済において格差縮小の傾向が停止したことを認めながらも、結束政策によって不況の影響が緩和されたとしている。この報告書が列挙している数字を実績効果として記しておこう。

- － 2008年から2013年にかけてEUは、28カ国全体で公共投資が20パーセント減少しているが、結束政策がなければその落ち込みはさらに厳しいものになっていた。(図4)
- － 2010－2012年の数字では、中東欧諸国7カ国にマルタ、ポルトガルを加えた9カ国では、結束政策資金とそれと共同した国家資金による公共投資はこれらの国の公共投資総額の50パーセントから90パーセントを占め、これらの国の経済の根幹的な下支えになっている。
- － ERDF基金は、雇用面でも、2007－2012年の期間に60万人の雇用を生み出した。また、20万件の中小企業プロジェクト、8万件の新規開業を支援し、2.2万件の産学協働のプロジェクトに融資した。
- － ブロードバンド接続者の範囲を500万人拡大し、下水処理利用者を550万人増加させた。
- － 結束政策のもとで、欧州交通幹線ネットワークの3000キロ分が建設され、低開発加盟国政府の研究開発予算を倍に増加させた。
- － 同期間に、ESF基金がおこなったプロジェクトには6800万人が参加し、ESFの補助を受けたあと就職した失業者・不活動者は570万人、技能を身につけた人は860万人に達した。また、40万人以上が自営業を開始した。

EC(2014)p. xvif.

図4 公共投資に対する結束政策の効果（2007-2013年）

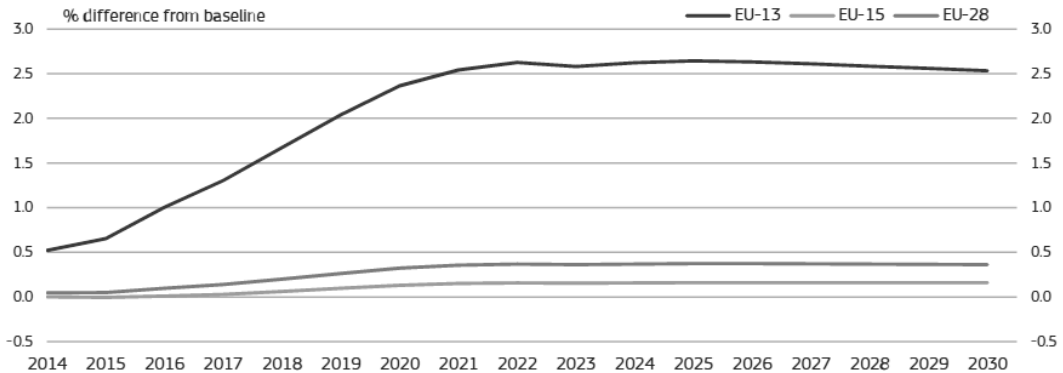


出所：EC(2014) p.xv

今後の結束政策については、「欧州 2020」に対応して「スマートな成長」「インクルーシブな成長」「サステナブルな成長」に分けて論じているが、目新しいこととしては「グッド・ガバナンス」の意義を強調していることがある。結束政策のなかに腐敗が入り込むなら、政策効果を削ぐだけでなく、EU 自体の信認にかかわるからである。

2014-2020 年期の結束政策については、独自の想定にもとづいたシミュレーションによって、主として恩恵をうける EU13 カ国の GDP に対して 2.5 パーセント程度のプラス効果もち（図 5）、それが支出経費額を超えることが示されている。

図5 2014-2020 年期末政策の GDP に及ぼす効果の推測
(ベースラインからの影響パーセンテージ)



Source: QUEST 3R&D simulations

出所：EC (2014) p.268

そのうえで、以下のように断言している。

「2つの目的〔結束政策と成長戦略〕は相互に完全に両立している。じっさい、「欧州 2020」のゴールの追求は、地域の発展目標の追求のための、また、地域の成長ポテンシャルを決定する様々な要素を強化するための手段ともみなせるからである。」(EC (2014), p.10)

この第5次 MFF 期の結束政策を開始するにあたっては、以下の10点の改革がおこなわれている。

1. EU 内の全地域で投資可能にするとともに、発展のレベルと支援および国家的拠出のレベルを適合させる。(一人あたり GDP が EU 平均の 75% 未満の低発展地域、75% 以上 90% 以下の過渡的地域、90% より上の発展地域)
2. 枢要な成長部門に資源を向けるための規定。ERDF による投資は、「イノベーションと研究」「デジタル整備」「中小企業支援」「低炭素経済」の優先事項に地域の発展レベルに応じて(低発展地域は 50%、過渡的地域は 60%、発展地域は 80%) 集中させる。1000 億ユーロがこれらのセクターに向けられ、そのうち 230 億ユーロが低炭素経済への移行を支援する。また、低発展地域は ERDF 資金の 12%、過渡地域は 15%、発展地域は 20% 以上をこの目的に向けなければならない。結束基金中の約 660 億ユーロは TEN あるいは環境インフラプロジェクトにあてられる。ESF 資金は、少なくとも 700 億ユーロが加盟国のニーズに応じて確定される。ESF に結びついた少なくとも 60 億ユーロ相当の青年雇用新イニシアチブで青年保証制度の実施を支援する。

3. ユーロ相当の青年雇用新イニシアチブで青年保証制度の実施を支援する。
4. 明解・透明かつ計量可能な目的をもち、説明可能性と成果を目標とする。国および地域は入手できる資金で達成することを意図する目的とその進捗を測定する方法を明らかにしなければならない。それとともに定期的なモニタリングと資金の使用法についての討議を導入し、良好な達成者には期末に追加資金が得られるようにすることができる。
5. 投資を効果的にするために、基金に繋がる前の受給条件を導入する。たとえば、特徴的な強みや潜在力を見つけ出すための「スマート・スペシャライゼーション」戦略、企業親和的な改革、輸送戦略、公共調達制度の改善、環境法規コンプライアンス、青年就業戦略、学校中退対策、ジェンダー均等化、差別撤廃などがみな事前条件になる。
6. 調和性を高め重複を減らすために共通の戦略を確立する。共通戦略枠組（Common Strategic Framework）によって基金相互の調和を実現し、さらに Horizon 2000、CEF、雇用・社会イノベーション・プログラムなどの他の EU 政策手段と調和させる。
7. 官僚主義を打破して EU 投資を単純化する。各基金の手続きルールを共通化し、デジタル技術も用いて簡素化する。
8. 政策の都市的次元を高める。都市における統合的なプロジェクトに向けられる ERDF 資金のミニマムを設定する。
9. 国境に沿った協働を強化する。越境協力のプロジェクトを増やす。ドナウ流域とバルト海地域のようなマクロリージョン戦略に国家的・地域的プログラムによる支援を結びつける。
10. 結束政策をより広範な欧州経済ガバナンスとしっかりと結びつける。支援されるプログラムは国家的改革プログラムに一致し、また欧州政策討議（European Semester）における各国別の推奨事項での改革課題に向けられたものでなければならない。欧州委員会は、必要な場合には、加盟国に対して、「マクロ経済条件」条項によって、重要な構造的改革に取り組むようプログラムを変更するように求め、それが繰り返し裏切られる場合資金の提供を差し止めることができる。
11. 中小企業の金融利用を促進し、それに対するより大きな支援と信用アクセスを実現する。EU の資金は共通のルールにしたがって、ローン、保証金、証券、ベンチャー・キャピタルのために利用できる。贈与よりも貸与の方がプロジェクトの効率性を高める。

EC(2013)

以上見てきたように、第 5 期の結束政策においては、救済・補償的なパラダイムから（広義に解された）成長戦略の手段というパラダイムへの移行¹⁹とともに、欧州レベルの結束政策の解体・再国民化という潜在的な抵抗を抑える発展が達成されたとと言えるだろう。今後は、それが「新しい挑戦」をともなう欧州経済の苦難のなかで試されることになる。

¹⁹ 市場統合と結束政策を結びつけた欧州統合のプログラムは「埋め込まれた新自由主義」と評せるが、「競争力」が他よりも優先される目標となる場合、「埋め込み」が消失した「むき出しの新自由主義」になる危険がある。中村（2015）、八木（2016）参照。

補 第5期多年度財政枠組（MFF2014-2020）の概要

期限内の成立も危ぶまれていた第5期MFF(2014-2020)が成立したのは、2013年の11月19日であった。先に示した表8を参照されたい。

これまでの政策との関連でいえば、1の「スマートで包摂的な成長」が構造政策と言われた分野で、そのうちの1aが今期重視されている成長戦略に向けられた予算枠、1bが従来の結束政策の予算枠である。それに対して2の「持続的成長:自然資源」は、共通農業政策（CAP）の新バージョンである。

この3分野について、初年度2014年の枠組予算と支出実績の数字をみながらその詳細をみてみよう。

表9 2014年度の費目配分と支出実績（現行価格）

項目	枠組配分	割合	支出実績	割合
1. スマートで包摂的な成長	63,973	44.9%	67,683	47.6%
1a. 成長と雇用のための競争力	16,560	11.6%	13,331	9.4%
1b. 経済的・社会的・領域的結束	47,413	33.3%	54,352	38.2%
2. 持続的成長:自然資源	59,303	41.6%	56,585	39.8%
うち市場関連支出と直接支払い	44,130	31.0%	44,288	31.1%
3. 治安と市民権	2,179	1.5%	1,711	1.2%
4. グローバル欧州	8,335	5.8%	7,206	5.1%
5. 管理費	8,721	6.1%	8,520	6.0%
約束/支出合計額	142,540	100%	142,197	100%
EU28ヶ国 GNI 比	1.03%		1.02%	

出所：EC(2013) および ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables4202000-2014.xls

まず、2014年度の枠組予算と支出実績の全体を示したものが表8であるが、現行価格であるので、補論表1よりも金額が大きくなっている。この表から気づくことは、支出実績総額は枠組予算総額ぎりぎりになで達しているが、今期の枠組みの目玉として位置づけられている項目1aの支出実績の割合が枠組配分における割合を下回り、それと反対に1bの支出実績の割合が枠組み予算の割合を上回っていることである。以下でみるように、1a関係のプログラム、プロジェクトの一部の本格始動が遅れていること、また低開発諸国の景気下支えをも意図して収斂プログラムおよび結束基金プロジェクトに資金が回されたからであろう。²⁰

表10 2014年EU予算 項目1a:成長と雇用のための競争力(単位:百万ユーロ現行価格)

約束分野	枠組予算	割合 (%)	支出実績	割合 (%)
大規模インフラ・プロジェクト	2,417.1	14.7	1,829.1	13.7
核安全および除去	130.4	0.8	164.6	1.2
ホライゾン2020 (Horizon 2020))	9,330.9	56.6	7,414.8	55.6
企業・中小企業の競争力強化 (COSME)	275.3	1.7	236.4	1.8
教育・訓練・青年・スポーツ (Erasmus+)	1,555.8	9.4	1,509.4	11.3
社会変革・イノベーション (PSCI)	122.8	0.7	83.7	0.9
税関・金融・不正対策	118.3	0.7	95.0	0.7
欧州接続機構 (CEF)	1,976.2	12.0	831.0	6.2
その他のアクション・プログラム	161.3	1.0	対応不明	
委員会専権のアクション	138.3	0.8	対応不明	
パイロット・プロジェクトと準備段階アクション	18.6	0.1	18.4	0.1
分権化されたエージェンシー	238.5	1.4	249.3	1.9
計	16,484.0	100.0	13,331.3	100.0

出所: EC(2013) および ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables4202000-2014.xls をもとに筆者作成

1a分野は、第5期MFF予算の13パーセントが配分された最近の重点分野である。そのうち今期最大の眼目が「ホライゾン2020」と銘打たれた研究開発とイノベーション促進予算である。これは欧州研究評議会と連携して、全欧州的規模で研究と先端技術を用いた革新的なビジネスを促進し、イノベーションにおける産業的リーダーシップ、環境問題・安全問題・高齢化問題に対応する社会変革を促進し、それにより欧州に成長と雇用をもたらすことが意図されている。

その他、教育の交流・協働を推進する「エラスムス+」の予算もここに含まれる。さらに中

²⁰ 結束政策の資金は受け入れ年から2年後のまでに使用されること(M+2)となっていて、2014年に支出された資金の多くは前年度以前に受け取られたものである。第5次MFFの最終決定が2013年秋であったので、各国および各地域の受け入れ計画(PAおよびOP)の策定とプログラムの採択は期間開始後の2014年に行われている。ただし予算の執行状況の点検が2016年度中におこなわれ、それをもとに必要な修正がおこなわれることになっている。

小企業の競争力強化と、鉄道・高速道路、エネルギー配送・通信ネットワークに欧州全体で取り組む「欧州接続機構（CEF）」が費目として新設された。後者では、地理的分断を克服することによる欧州の競争力強化が意図されているが、実績支出からみると始動がやや遅れている。

表 11 2014 年 EU 予算 項目 1b:経済的、社会的および領域的結束(単位:百万ユーロ現行価格)

約束分野	枠組予算	割合 (%)	支出実績	割合 (%)
青年雇用イニシアチブ (トップ項目のみ)	1,804.1	3.8	34.3	0.1
地域収斂 (後進地域)	23,264.1	49.0	30,747.4	56.6
過渡地域	4,697.7	9.9	167.3	0.3
競争力	7,403.4	15.6	7,751.0	14.3
欧州地域協力	505.7	1.1	1,686.6	3.1
結束基金 (CF)	8,922.4	18.8	13,456.4	24.8
辺境・過疎地域	209.1	0.4	6.6	0.0
その他のアクション、プログラム	695.8	1.5	対応不明	
計	47,502.3	100.0	54,351.6	100.0

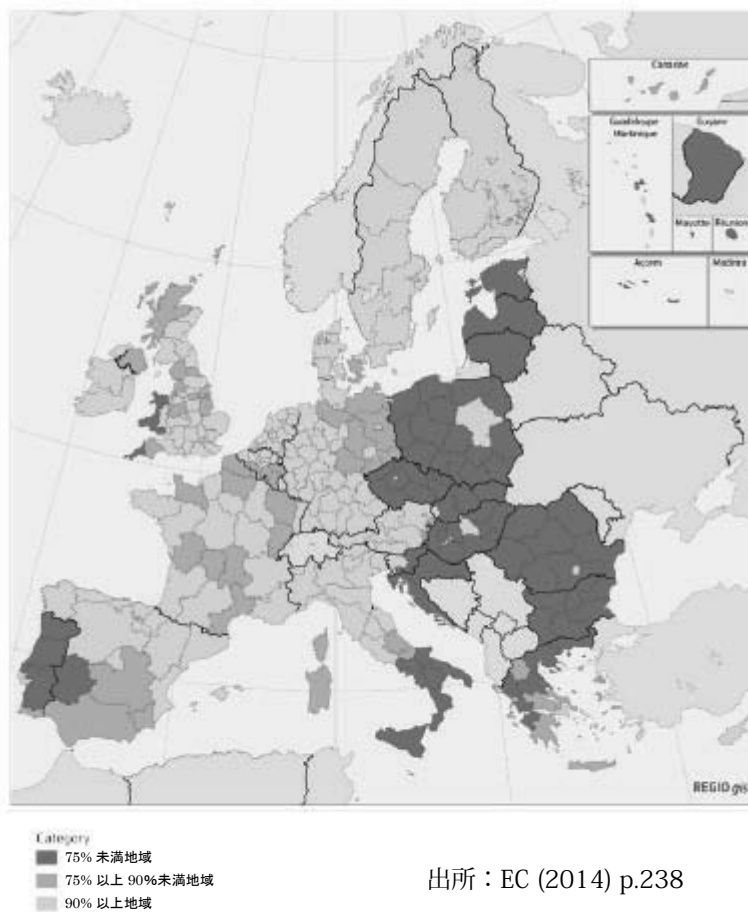
出所：EC(2013) および ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables4202000-2014.xls をもとに筆者作成

1b の枠組予算全体に占める割合は 33.9 パーセントで、これは共通農業政策（CAP）関連をみなあわせた項目 2 の 38.9 パーセントに次ぐ予算費目である。後進地域に対する収斂のための支出がそのうち 49 パーセントを占めるが、過渡的な地域のためにも、9.9 パーセントが支出されている。さらに一人あたり平均所得 90 パーセント以下の諸国むけのインフラ整備支援の「結束基金」が 18.8 パーセントあるので、それらを合わせると四分の三近くなる。これらの項目では、域内低開発諸国の景気回復下支えの意味もあって、2014 年度には 2013 年度に引き続いて当初配分額以上に資金が回されている。それ以外の項目では、青年雇用イニシアチブの支出が少ないが、この表に出ているのはトップ項目の数字だけであるので、この目的は組み合わせて追求されているものと思われる。過渡的地域と辺境・過疎地域が配分額よりも少なくなっているが、枠組表と支払実績表でこの項目の範囲区分が一致しているかどうかは不明である。さらに、欧州地域協力の支出実績が割当以上になっているが、この費目に関連するプログラムの多くは継続性を必要としている上、地域レベルも含めて加盟国の評価が高い結果であろうか。

なお、今期の結束政策の基金（ESIF）利用について、5 つの基金の併用と共通ルール化がおこなわれたことについては既に述べたが、さらに対象国・対象地域についての変更と基金の実効性をあげるための事前要件が導入されている。結束基金の対象国は、一人あたり GDP が EU 平均の 90 パーセント以下に定められ、それに該当する 14 カ国（ギリシャ、ポルトガル、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニア、クロアチア）以外でフェーズアウト援助を受ける国は

キプロスだけになった。2007-2013 年期にフェーズアウト援助を受けていたスペインは被援助国ではなくなった。それと対照的に ERDF と ESF の支出には EU の全領域を対象とすることが可能となったが、NUTS2 ごとで一人あたり GDP が EU 平均の 75 パーセント未満、75 パーセント以上 90 パーセント未満、そして 90 パーセント以上の 3 グループにわけて、使途目的のミニマム割合が規定されることになった。(図 6)

図 6 構造基金 (ERDF, ESF) のグループ別対象地域 (2014-2020)



また、事前要件としては、反差別、男女均等、障害者、公共調達、国家支援等々について EU のミニマム基準を満たすことに加えて、特に今期重視されている研究・開発・イノベーションの使途目的については、国別ないし地域別の「スマート・スペシャリゼーション」戦略とそれに対応した研究・イノベーション予算が確保されていることが要求されている。この点検

がおこなわれ、2016 年末までに、この事前要件が実際にも満たされているかどうかをチェックされ、場合によっては基金からの支出が停止されることもある。(EC (2014) p.243f.)

表 12 2014 年 EU 予算 項目 2：持続可能な成長：自然資源（現行価格百万ユーロ）

約束分野	枠組予算	割合 (%)	支出実績	割合 (%)
欧州農業補償基金 (EAGF)：市場関連支出および直接支払	43,778.1	73.9	44,288.1	78.3
農村開発欧州農業基金 (EAFRD)	13,991.0	23.6	11,190.0	19.8
欧州海洋及び漁業基金 (EMFF)	1,017.3	1.7	757.2	1.3
環境・気候アクション (Life+)	404.6	0.7	270.4	0.5
その他のアクション・プログラム（分権化されたエージェンシー含む）	76.2	0.1	対応不明	
計	59,267.2	100.0	56,584.5	100.0

出所：EC(2013) および ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/Internet%20tables4202000-2014.xls をもとに筆者作成

分野 2 は名称こそ変わっているが、実体は共通農業政策（CAP）の改革版である。最大部分を占める欧州農業補償基金では、これまでの方式は大規模農業者に有利であるという批判に鑑みて小規模農業者への支援を手厚くした。この直接支払いにおいても、3 分の 1 は土壌・水質保全・無農薬栽培など環境保全に直結したものを対象とすることとされた。環境・気候アクション（Life+）は直接に環境政策のための予算であるが、海洋・漁業基金においても、農村開発基金においても環境保護・低炭素化が奨励されている。

（執筆 2015 年 4-9 月）

参考文献

- 石井 吉春 (2014?) 「財政調整制度としての EU の地域政策」 (<http://homepage2.nifty.com/yoishii/ronbun/17EU.pdf> 2015/08/01 access)。
- 稲本 守 (2003) 「欧州連合 (EU) の『地域政策』と『マルチレベル・ガバナンス』」『東京水産大学論集』第 38 号。
- 喜田 智子 (2014) 「EU 地域政策と EU 財政の構造的変化：EU 財政における純負担国と純受取国の現況」『経済学論纂』(中央大学) 第 54 巻第 5/6 合併号。
- 喜田 智子 (2015) 「EU 地域政策の実施とその評価：新規加盟国を中心に」『日本 EU 学会年報』第 34 号。
- 柑本 英雄 (2014) 『EU のマクロリージョン：欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房。
- 清水 耕一 (2010) 『地域統合：ヨーロッパの経験と東アジア』大学教育出版。
- 清水 耕一 (2015) 「EU 地域政策の進化と越境地域間協力 (CBC) の現状」JSPS 科研費 22402024 報告書「EU 経済統合と社会経済イノベーション：新リスボン戦略と地域開発」(研究代表者：八木紀一郎) (<http://www.setsunan.ac.jp/~k-yagi/CCP013.html/>)。
- 田中 晋・秋山 士郎 (編) (2010) 『欧州経済の基礎知識』ジェトロ。
- 田中 素香・長部 重康・久保 広正・岩田 健治 (2014) 『現代ヨーロッパ経済 (第 4 版)』有斐閣。
- 辻 吾一 (2003) 『EU の地域政策』世界思想社。
- 中村 健吾 (2015) 『『欧州 2020』戦略と EU による危機への対応』、福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容』明石書房、第 2 章。
- 名取 雅彦 (2007) 「新たな展開を見せる EU の結束政策：わが国への示唆」、NRI パブリックマネジメントレビュー、January 2007 vol.42。
- 八木 紀一郎 (2007) 「欧州経済統合と地域格差・地域政策」、若森・八木・清水・長尾編 (2007) 第 14 章。
- 八木 紀一郎 (2015a) 「欧州環境・エネルギー政策の地域的次元」JSPS 科研費 22402024 報告書「EU 経済統合と社会経済イノベーション：新リスボン戦略と地域開発」(研究代表者：八木紀一郎) (<http://www.setsunan.ac.jp/~k-yagi/CCP013.html/>)。
- 八木 紀一郎 (2016) 「欧州地域政策における〈ソーシャル・イノベーション〉と〈スマート・スペシャリゼーション〉」『摂南大学地域総合研究所報』創刊号。
- 豊 嘉哲 (2008) 「EU の地域政策 (2007~2013 年) について」『山口経済学雑誌』第 56 巻 6 号。
- 豊 嘉哲 (2010) 「共通農業政策と地域政策」高屋定美編著『EU 経済』ミネルヴァ書房、第 7 章。
- 若森 章孝 (2007) 「EU の地域政策と国境を越える地域形成」、若森・八木・清水・長尾編 (2007) 序章。
- 若森 章孝・八木 紀一郎・清水 耕一・長尾 伸一編 (2007) 『EU 経済統合の地域的次元：クロスボーダー・コーペレーションの最前線』ミネルヴァ書房。
- 若森 章孝 (2013) 『新自由主義・国家・フレキシビリティの最前線：グローバル化時代の政治経済学』晃洋書房。
- Bachtler, J., Mendez, C. and Wishlade, F. (2013) *EU Cohesion Policy and European Integration : The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. Farnham, Surrey : Ashgate.
- Baldwin, R. and Wyplosz, C. eds. (2015) *The Economics of European Integration* (fifth ed.). Maidenhead, Berkshire : McGraw-Hill Education.
- Barca, F. (2009) An Agenda for a Reformed Cohesion Policy : A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report.
- Cini, M., and Borragan, N. P.-S., eds. (2010) *European Union Politics* (third ed.). Oxford : Oxford University Press.
- Crescenzi R., and Rodriguez-Poze, A. (2011) *Innovation and Regional Growth in the European Union*. Heidelberg : Springer.
- EC : European Commission (2007a) 4th Report on Economic and Social Cohesion : Growing Regions, Growing Europe.
- EC (2007b) Commission assesses impact of funding for regions, launches debate on next round of cohesion policy (IP/07/721).

- EC (2010a) EUROPE 2020 : A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. COM(2010) 2020 final.
- EC (2010b) 5th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion : Investing in Europe's Future.
- EC (2011) "The Multiannual Financial Framework 2014-2020. A budget for Europe 2020." Presented to CPMR 39th General Assembly, Aarhus, DK, 28-30 September 2011.
- EC (2013) MEMO "Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on Growth and Jobs : The Reform in 10 points" (19 November 2013).
- EC (2014) 6th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.
- Jedrzejewska, S. (2013) "The MFF 2014-2020 negotiations. Big ambitions, little cash." EP TODAY, Nov. 6, 2013. (<http://eptoday.com/the-mff-2014-2020-negotiations-big-ambitions-little-cash/> accessed 2015/08/22)
- Knill C. and Environmental, D. (2007) *Politics in the European Union*. Manchester University Press.
- McDonald, F. and Dearden, S. Eds. (2005) *European Economic Integration* (fourth ed.). Harlow, Essex : Pearson Education.
- Mendez, C. (2011) "The Lisbonization of EU Cohesion Policy : A Successful Case of Experimentalist Governance?" *European Planning Studies*, 19(3).
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Vinals, J., and Wallace, H. (2003) *An Agenda for a Growing Europe*. Oxford : Oxford University Press.
- Wallace, H., Pollack, M. A., and Young, R. eds. (2010) *Policy-Making in the European Union* (sixth ed.). Oxford : Oxford University Press.